

XXIV AÑOS DE AUTONOMÍA EN CANARIAS

Real Sociedad de Amigos del País de Gran Canaria
Las Palmas de Gran Canaria, 1 de junio de 2006

Conferencia del presidente del Parlamento de Canarias,
Gabriel Mato Adrover

Antecedentes

La idea de autonomía en Canarias arranca históricamente a finales del siglo XIX y principios del XX, puesto que ni la Junta Suprema de Canarias de La Laguna de 1808 ni la Diputación desde sus primeros *coletazos* en 1813 en el contexto de una provincia única en ningún momento fueron instituciones aceptadas pacíficamente por todos los canarios, en las que tampoco, por cierto, barruntaba ningún sentimiento de autonomismo.

Y en estos antecedentes debo referirme a una personalidad preclara y capital del autonomismo en Canarias, frecuentemente obviado cuando nos sumergimos en los orígenes de los cabildos insulares, donde su participación fue primordial, y preferido por la también egregia figura de su hermano Alonso Pérez Díaz.

Se trata de Pedro Pérez Díaz, palmero de la Villa de Mazo e ilustre Letrado que fue del Consejo de Estado hasta su muerte en 1930 durante casi cuarenta años. Defensor de una Asamblea regional desde 1906, que compartía protagonismo con los municipios y la isla, como se ocupó de difundir en periódicos de la época como *El Germinal* de Santa Cruz de La Palma o *El Progreso* de Santa Cruz de Tenerife , y que luego inspiraría el proyecto de Estatuto de Gil-Roldán de 1932. ¿Y qué otra estructura es la que tenemos hoy? Consciente

como era de que Canarias necesitaba más que otra región peninsular de los beneficios de la nacionalidad para desenvolverse y para afianzarse y garantizarse ante Europa y el mundo culto, sobre la base de entender la relación con España como establecida “por la historia y por el corazón”.

En 1908 publicaría “*La cuestión regional y la autonomía*”, elogiada por el ilustre regeneracionista Joaquín Costa y estampa de su pensamiento donde la autonomía regional ocupa un papel nuclear. Abogaba así por la creación de Organismos intermedios, no muy distinto del que disponemos hoy, entre las islas y el poder central, pero que en ninguna circunstancia podía hacer resurgir las viejas soberanías de los antiguos reinos, poniendo en peligro la soberanía del Estado nacional y único. Como apreciamos un autonomismo imberbe aún, esencialmente administrativo, que intentaba buscar su sitio entre el estado fuertemente centralista impuesto por la restauración borbónica y las minoritarias tesis federalistas acalladas por la experiencia frustrante durante la I República.

Luego sólo la Mancomunidad Interinsular de Canarias que sustituyó a la mortecina Diputación Provincial en 1925, integrada por los siete Cabildos Insulares, puede considerarse como antecedente más moderno de órgano de gobierno y representativo de ámbito regional. Ocurre, sin embargo, que así lo fue apenas dos años, ya que en 1927 se produciría, como ustedes saben bien, la definitiva división provincial. Mientras tanto, desde 1912, nuestras instituciones más tradicionales, los cabildos insulares, habían cogido ya “velocidad de crucero”.

Las propuestas regionalistas y autonomistas cobran fuerza nuevamente durante la II República, en las que la lejanía y la fragmentación del territorio, junto con el pleito insular, constituyan los pilares que las fundamentaban. De ahí que apareciera un proyecto de Estatuto desde Tenerife, el de Gil-Roldán, y otro, desde Gran Canaria, el de Junco Toral y el Colegio de Agentes Comerciales de Las Palmas, donde encontramos, por cierto, un antecedente de la triple paridad (un Consejo Regional formado por 24 consejeros, a razón de 6 por Tenerife y Gran Canaria, 3 por La Palma, Lanzarote y Fuerteventura, 2 por La Gomera y 1 por El Hierro). Aspiraciones que, no obstante, tronca definitivamente el inicio de la Guerra civil.

Más recientemente, y como consecuencia de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, el 15 de junio del mismo año se eligieron las primeras Cortes democráticas en nuestro país. Inmediatamente comenzó a elaborarse la Constitución, donde se plasmarían las reivindicaciones autonomistas que se habían extendido por gran parte de España. No obstante, el primer Gobierno de Adolfo Suárez no estimó oportuno esperar a la promulgación de la Constitución y, desde septiembre de 1977, se instauran una serie de regímenes provisionales de Autonomía, que configuran la Etapa Preautonómica.

El Régimen Preautonómico de Canarias fue aprobado por el Real Decreto-Ley de 17 de marzo de 1978, que institucionaliza la Junta de Canarias como órgano de gobierno de las Islas Canarias, con personalidad jurídica plena para la realización de los fines que se le encomendaban y cuyo ámbito territorial comprendía el Archipiélago Canario. Los miembros de la Junta debían ser elegidos por los parlamentarios canarios en proporción a su importancia numérica y

por los Cabildos Insulares¹. Sus órganos de gobierno eran el Pleno y el Consejo Permanente. La Junta de Canarias se constituyó en el Parador de Turismo de las Cañadas del Teide el 14 de abril de 1978. La Asamblea constituyente sólo la integraban 30 representantes entre diputados, senadores y presidentes de Cabildos. Su primer presidente fue Alfonso Soriano Benítez de Lugo, al que luego sustituyó Fernando Bergasa Perdomo, por dos veces, Vicente Álvarez Pedreira y Francisco Ucelay Sabina. Este régimen de autonomía provisional no es más que la consecuencia de la laboriosa tarea encomendada a la Asamblea de Parlamentarios, constituida en Santa Cruz de Tenerife en noviembre de 1977, bajo la presidencia del insigne químico, premio Príncipe de Asturias (1986), Antonio González y González².

Con anterioridad ya se habían elaborado dos anteproyectos de Estatuto, el del Instituto Universitario de la Empresa (IUDE) en 1972, publicado en la revista *Sansofé*, que preveía un Consejo Regional, integrado por 51 miembros (16 por Tenerife, 16 por Gran Canaria y 19 por el resto de las islas) y el Proyecto de Estatuto para Canarias de 1976, auspiciado por la Coordinadora de Fuerzas Democráticas de Canarias. Luego hubo otros elaborados por la Organización Revolucionaria de los Trabajadores (ORT) en 1978, el PSOE y el PCE (ambos en 1979) y los de la UCD, la Confederación Regional del País Canario (CRPC) y el de la “Mesa autonomista de partidos”, todos en 1980.

El acceso a la autonomía y el Estatuto

¹ 28 miembros de designación parlamentaria y un representante de cada Cabildo Insular. A partir de las elecciones locales de 1979, y en aplicación del artículo 3.2 del RD Ley de 17 de marzo de 1978, los miembros fueron 15 de representación parlamentaria y 3 por cada Cabildo.

² Era senador por designación real.

De las tres vías que la Constitución establece para acceder a la autonomía: la general del artículo 143, la especial del artículo 151 y la excepcional del artículo 144, Canarias se constituyó en Comunidad Autónoma por la vía normal u ordinaria del artículo 143, puesto que no se habían cumplido los requisitos exigidos para que prosperase la iniciativa del artículo 151.

Como consecuencia de la utilización de esta vía (la del 143), Canarias no habría podido ampliar sus competencias hasta transcurridos 5 años. Sin embargo, para compensar la pérdida de ese techo competencial, se logró aprobar la LO 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias (la conocida “Lotraca”).

Mediante la Lotraca quedaron transferidas a nuestra Comunidad Autónoma las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos 31 y 34 (de entonces) del EAC, asumiendo las facultades de ejecución en dichas materias mediante los correspondientes Decretos de traspaso de medios y servicios y la potestad legislativa sobre las mismas. Y quedando obligada a facilitar a la Administración del Estado la información que ésta precisara sobre los servicios transferidos y a mantener el nivel de eficacia que dichos servicios tenían antes de la transferencia.

El Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), como saben, fue aprobado por la L.O. 10/1982, de 10 de agosto, siendo ya reformado una vez por L.O. 4/1996, de 30 de diciembre. El EAC es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Canarias, y en virtud de la cual se constituye en Comunidad Autónoma (artículo 1). Hoy, tras la citada reforma, se compone de 65 artículos, distribuidos

en un Título Preliminar y cinco Títulos. Además comprende cinco Disposiciones Adicionales, seis Transitorias y una Final.

El EAC es una norma que integra el llamado “bloque de la constitucionalidad”, es una Ley Orgánica, aunque con procedimientos de elaboración y modificación diferentes a los previstos para este tipo de leyes y tiene carácter de “ley paccionada” (es decir, que para su modificación requiere no sólo la intervención de las Cortes Generales, sino también de las instituciones autonómicas). Hoy estamos inmersos precisamente en la tramitación de una importante reforma.

Tras el oportuno Título Preliminar (artículos 1 a 7) que contiene una serie de disposiciones generales sobre su constitución en Comunidad Autónoma, Canarias como nacionalidad, el EAC como norma institucional básica, el territorio que comprende, la capitalidad o la bandera y el escudo, la Sección 1^a del Título Primero se ocupa de regular “El Parlamento”.

Conviene advertir que Canarias (como el resto de CCAA), pese a utilizar la vía del artículo 143 para acceder a la autonomía, en cuanto a las instituciones de autogobierno, ha venido a reproducir el esquema fijado por la Constitución en su artículo 152 para las CCAA de autonomía plena. En consecuencia, su organización institucional se asienta sobre un triángulo cuyos vértices vienen constituidos por una Asamblea Legislativa, que se corresponde con el Parlamento de Canarias, un Consejo de Gobierno y un Presidente.

El Parlamento

El Parlamento está regulado en los artículos 9 a 13 del EAC. Como todos conocen, se trata del órgano representativo del pueblo canario y

está constituido por diputados autonómicos elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto para un mandato de cuatro años.

El sistema electoral es el de representación proporcional (como impone la CE en su artículo 68.3) y el número de Diputados no será inferior a cincuenta ni superior a setenta. En la actualidad, está fijado en 60 Diputados, con la siguiente distribución: 15 Gran Canaria y Tenerife; 8 La Palma y Lanzarote; 7 Fuerteventura; 4 La Gomera y 3 El Hierro, donde cada isla constituye una circunscripción electoral. Este régimen se conoce como el de la “triple o cuádruple paridad”. Ahora el Parlamento de Canarias lo conforman 23 diputados de Coalición Canaria (CC), 17 del Partido Popular (PP), 17 del PSC-PSOE y 3 del Partido de Independientes de Lanzarote (PIL), que conforman los respectivos Grupos Parlamentarios (salvo el PIL que se incluye en el Mixto, dado que se exige un mínimo de 4 diputados para disponer de grupo propio).

Hoy este sistema, mientras no se apruebe una ley por el Parlamento de Canarias por mayoría de 2/3, está regulado en la disposición transitoria primera del EAC, donde también se fijan los umbrales o barreras de exclusión y, en su virtud, sólo se tendrán en cuenta a la hora de la distribución de escaños aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30% de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiere presentado candidatura, al menos, el 6% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la CA.

En general, el régimen electoral se ha convertido en uno de los grandes escollos que está planteando la tramitación de la reforma de EAC. La discusión abierta se centra en la inclusión o no de una lista regional de 15 diputados (para compensar la sobrerepresentación de las islas menos pobladas), en su previsión o no en el texto estatutario y, como mayor grado de consenso, en la reducción de las barreras electorales al 20 o 15% insular y al 5% o 3% regional.

El Parlamento se constituye dentro del plazo de los treinta días siguientes a la celebración de las elecciones. Luego, en la primera reunión de cada legislatura, elige una Mesa (de carácter predominantemente institucional) formada por: un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, que está asistida por un Letrado-Secretario General. El Presidente del Parlamento lo eligen la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. En la actualidad la Mesa está conformada, aparte de por este Presidente, por don Alfredo Belda Quintana, como vicepresidente 1º (de CC), don José Alcaraz Abellán, como vicepresidente 2º (de PSC-PSOE), doña Mª Belén Allende Riera, como secretaria 1ª (de CC) y don Borja Benítez de Lugo Massieu, como secretario 2º (del PP). También como órgano existe la Junta de Portavoces.

El Parlamento funciona en Pleno y en Comisiones. Su propio Reglamento (de 17 de abril de 1991, reformado por última vez el 26 y 27 de marzo de 2003) regula el régimen de sesiones: ordinarias (dentro de los 120 días del periodo de sesiones, entre octubre a enero y entre marzo y junio; y extraordinarias, fuera de este periodo, cuando lo soliciten 2 grupos parlamentarios o la 1/5 parte de sus miembros. Entre los periodos de sesiones funciona la denominada Diputación

Permanente, formada por un mínimo de 11 diputados. Los acuerdos se adoptan, por regla general, por mayoría simple.

Conviene apuntar que, en virtud de la reforma del EAC (LO 4/96), los Cabildos Insulares participan en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares que tiene funciones consultivas e informativas, y donde están presente con voz los siete presidentes insulares.

Las funciones del Parlamento

La primera función del Parlamento es ejercer la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma (artículo 13.a). La iniciativa legislativa (artículo 12.5) corresponde al Gobierno Canario y a los Diputados autonómicos o a un Cabildo Insular. Asimismo la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley también está prevista. Recientemente, por ejemplo, se presentó una nueva I.L.P. en nuestro Parlamento sobre un tema tan importante como el Estatuto de Capitalidad para Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, es decir, para las dos capitales canarias. Esta figura hunde sus raíces en el derecho de participación política que consagra el artículo 23.1 de la Constitución. Se regula por la Ley 10/1986, de 11 de diciembre. La iniciativa apenas exige que venga suscrita por al menos 15.000 firmas o el 50% de los electores de una circunscripción insular siempre que su contenido afecte en exclusiva a una isla. Este requisito de la mitad del censo electoral rebaja sustancialmente el número de firmas requerido para islas como El Hierro o La Gomera y, por tanto, lo hace totalmente factible también en ellas. En esta legislatura, se han tramitado cuatro proposiciones de ley de iniciativa popular (dos aún en tramitación, las otras dos no fueron aprobadas).

Iniciativas legislativas en esta legislatura:

PROYECTOS DE LEY: 20

- Cerrados: 11. Sobresalen la Ley de Ordenación Farmacéutica de Canarias, las distintas leyes de presupuestos, una Ley de Medidas Fiscales y Tributarias de 2003 (de acompañamiento) o una modificación de la Ley de Vivienda de Canarias. *Paupérímo balance, por cierto..*
- En tramitación: 9. Destacamos la Ley de Biodiversidad de Canarias, la Ley de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, la Ley Tributaria, la Ley del Patrimonio y la Ley de la Hacienda de la CAC, la Ley que regula la prestación canaria de inserción o la Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

PROPOSICIONES DE LEY: 12.

- Cerradas: 10. Mencionaré la de garantías en la asistencia sanitaria especializada en la CAC, la del sistema electoral canario de 2004 o la de modificación parcial de la Ley que aprueba las Directrices de Ordenación.
- En tramitación: 2. La reguladora del Estatuto de los Ex Presidentes del Gobierno de Canarias y la reguladora del pago de gastos por desplazamientos, manutención y estancias a los pacientes y acompañantes autorizados, del SCS, por razón de asistencia sanitaria fuera del Área de Salud de su Isla de residencia.

PROPOSICIONES DE LEY DE LOS CABILDOS INSULARES: 3.

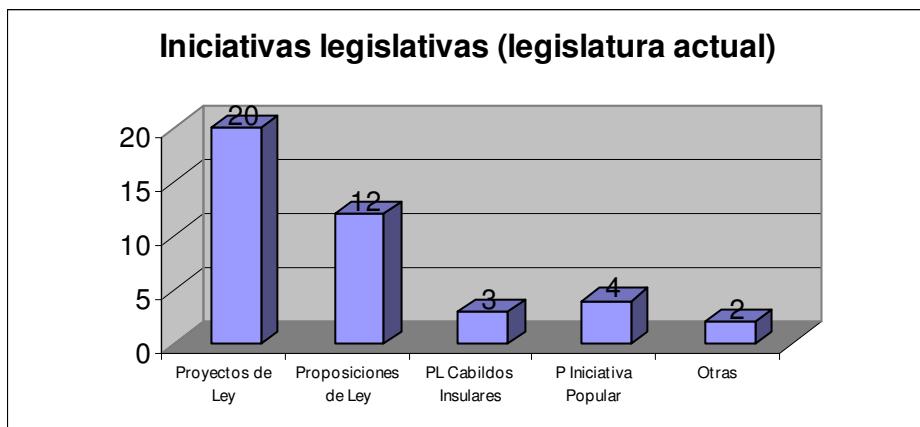
- Cerradas (todas): 3. Dos de ellas referidas a la integración en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre (“de grandes ciudades”) de los Cabildos de La Palma y de Lanzarote. La otra referida a las Viviendas emplazadas en suelo rústico.

PROPOSICIONES DE LEY DE INICIATIVA POPULAR: 4

- Cerradas: 2.
- En tramitación: 2. Entre ellas, la ya citada sobre el Estatuto de Capitalidad.

PROPOSICIONES DE LEY ANTE LAS CORTES GENERALES Y PROPUESTA DE REFORMA DEL EAC

- En tramitación: 2. La primera es una nueva Lotraca que complementa el actual contenido de la reforma estatutaria.



Aunque luego volveremos sobre una de ellas someramente, mencionaremos siquiera las otras funciones del Parlamento: aprobar sus presupuestos; controlar políticamente la acción del Gobierno; designar, de entre sus miembros y para cada legislatura, a los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma (a los que se refiere el artículo 69.5 CE, hasta ahora dos, se designa uno por cada CA y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio); solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación

de proyectos de ley, y presentar directamente proposiciones de ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución; interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y en los términos previstos en la Constitución; y cualesquiera otras que le asigne la Constitución, el presente Estatuto o las leyes.

Entre las funciones citadas acaso las más importantes del Parlamento son la de elección del Presidente y la del control del Gobierno. En esta última función destacaríamos los siguientes instrumentos, “grosso modo”, regulados en su Reglamento, aparte de la cuestión de confianza y la moción de censura, y que son el día a día de la Cámara:

- Las preguntas. Preguntas con respuesta escrita. Preguntas con respuesta oral (ante la Comisión y ante el Pleno, incluye las de “especial actualidad”). Preguntas al Presidente del Gobierno.
- Las interpelaciones. Se diferencian de las preguntas por su contenido (han de versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general), por los sujetos legitimados (también los grupos parlamentarios son titulares) y por el órgano ante el que se plantean (sólo ante el Pleno).
- Las proposiciones no de ley. Mediante este instrumento se formulan propuestas de resolución a la Cámara y sólo pueden proponerlas los grupos parlamentarios.

- Otros: el debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria; el examen y debate de las comunicaciones, programas o plantes del Gobierno; el debate de las comunicaciones del Gobierno; el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno; el examen de los informes que el Gobierno deba remitir al Parlamento; las informaciones del Gobierno (que incluye las comparecencias); y las Comisiones de Investigación (ahora mismo hay tres creadas).

Las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias

La competencia supone la atribución específica de potestades sobre una materia determinada. La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA se establece en la CE y en los Estatutos de Autonomía. De acuerdo con lo que determina el artículo 147.2.d) CE, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias de cada CA (así lo establece la propia STC 18/1982), por ellos son los primeros integrantes del denominado “bloque de la constitucionalidad”. En consecuencia, la colisión entre normativas estatal y autonómica se regirá por el principio de competencia, y no de jerarquía.

La CE al establecer el orden de distribución de competencias lo hace mediante una doble lista, y así contiene una lista de posibles competencias de las CCAA en su artículo 148.1 y otra de las materias sobre las cuales se extiende la competencia exclusiva del Estado en su artículo 149.1. Esto es así básicamente, porque luego hay otros pormenores como una cláusula residual en el artículo 149.3 y otra serie de supuestos, que harían demasiado prolífica y enrevesada esta conferencia.

En definitiva, la CA de Canarias dispone de una serie de competencias de la siguiente naturaleza, una vez que las competencias transferidas en virtud de la lotraca se han incorporado al texto estatutario por la reforma operada en 1996, aunque la terminología “exclusivas”, “concurrentes” y “compartidas” no es unánime ni pacífica:

- a) Competencias exclusivas (*ex artículos 30 y 31 EAC*), sobre las que la CAC tiene potestad legislativa, potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Ejemplos: agricultura y ganadería, caza, asistencia social y servicios sociales, fundaciones y asociaciones como la que nos encontramos hoy, aguas, artesanía, cajas de ahorros, juego de azar, etc. La gestión de algunas de estas competencias han sido luego transferidas a los Cabildos Insulares.
- b) Competencias de desarrollo y ejecución de la normativa básica del Estado (*ex artículo 32 EAC*). Se trata de competencias “concurrentes”, puesto que el Estado se reserva el marco de la legislación básica. Ejemplos: régimen local, procedimientos administrativos, montes, protección del medio ambiente, sanidad, prensa, radio y televisión, enseñanza, etc.
- c) Competencias ejecutivas (*ex artículo 33 EAC*). Se trata de competencias de mera gestión, por tanto, “compartidas”. La CAC se limita a ejecutar lo dictado por el Estado. Ejemplos: legislación laboral, propiedad industrial e intelectual, productos farmacéuticos, salvamento marítimo, etc.

Finalmente, conviene hacer, al menos, una referencia al Título Quinto (artículos 64 a 65) que regula la reforma del Estatuto". Estableciendo que la iniciativa corresponde al Parlamento, al Gobierno de Canarias o a las Cortes Generales. La propuesta habrá de ser aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias y, requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales por Ley Orgánica.

Otras instituciones dependientes del Parlamento

Entre el resto de instituciones de la CAC, merece que cite tal vez aquellas que, aunque menores, dependen en cierta medida de esta Cámara, y que son el Diputado del Común y la Audiencia de Cuentas.

El Diputado del Común está previsto en el artículo 14 del EAC (sin perjuicio de la Ley territorial 7/2001, de 31 de julio, que regula su organización y funcionamiento). El EAC lo define como el alto comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley³. Es elegido por mayoría de 3/5 partes de los miembros del Parlamento de Canarias, por un período de cinco años. La Comisión del Parlamento encargada de relacionarse con el Diputado del Común es la Comisión de Justicia e Interior. Su sede se ha establecido en la ciudad de Santa Cruz de La Palma.

³ Los antecedentes remotos de la institución los encontramos en las figuras de los Procuradores del Común y Personeros, representantes directos de los vecinos en los Cabildos de los siglos XVI, XVII y XVIII, que devendrán en Diputados del Común.

La Audiencia de Cuentas, con antecedentes remotos en la Real Audiencia de Canarias desde 1543, está recogida en el artículo 61.2 EAC. Se le encomienda realizar las funciones de fiscalización externa de la gestión económica financiera y contable del sector público de la CAC y demás entes públicos de Canarias. Su regulación se encuentra en la Ley 4/1989, de 2 de mayo, modificada por la Ley 9/1997, de 9 de julio. Está integrada por cinco Auditores, elegidos por el Parlamento por mayoría de 3/5 partes de sus miembros, entre personas de reconocido prestigio en relación al ámbito funcional del órgano fiscalizador. Su mandato es de 5 años renovándose por periodos de tres y dos años las tres y dos quintas partes de sus miembros sucesivamente. El Presidente de la ACC es elegido de entre sus miembros por mayoría absoluta, proponiéndose su nombramiento al Presidente de la CAC por un periodo de tres años. Su sede radica en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife.